

**RECENSIONE DI**  
**AUGUSTO VINO, L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE**  
**PUBBLICHE. DALLA DECISIONE POLITICA ALL'EFFICACIA**  
**SOCIALE, CAROCCI EDITORE.**

**A cura di Lauro Mattalucci**



***Dialoghi***

**Rivista di studi sulla formazione  
e sullo sviluppo organizzativo**

**Anno IX**

**Dicembre 2018**

*Dialoghi*

**Rivista di studi sulla formazione  
e sullo sviluppo organizzativo**

**Comitato di Redazione:** Giuseppe Andriolo, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Tiziana Teruzzi, Antonio Zanardo

**Referente Scientifico:** Lauro Mattalucci

**Direttore Responsabile:** Elena Sarati


**Hanno contribuito a questo numero:** Mauro Bini, Lauro Mattalucci, Arduino Salatin, Claudio Tombari.

**L'opera in copertina è di di Carlo Saraceni, *Santa Cecilia e l'angelo*, 1610 ca.  
Galleria Nazionale d'Arte Antica, Palazzo Barberini, Roma.**

Sito della rivista:  
[www.dialoghi.org](http://www.dialoghi.org)

## RECENSIONE DI

### **AUGUSTO VINO, *L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE. DALLA DECISIONE POLITICA ALL'EFFICACIA SOCIALE*, CAROCCI EDITORE.**

	<p><b>Quarta di copertina</b></p> <p>Scopo delle politiche pubbliche è la risoluzione dei problemi collettivi. Ma, come dimostra l'esperienza, quasi mai le politiche e i programmi di intervento, anche se ben pensati e dotati delle risorse necessarie, raggiungono i risultati auspicati. Spesso, responsabile dei deludenti risultati dei programmi è la fase dell'attuazione. Il tema, per quanto noto, è tuttavia poco sviluppato nella letteratura sulle policy, e forse ancora meno presente all'attenzione dei decisori politici. Perché i risultati delle politiche quasi mai rispecchiano le intenzioni dei decisori? Che cosa avviene quando si avvia un programma in una realtà sociale per produrre qualche forma di cambiamento? Come rendere più efficaci le politiche pubbliche? Il volume propone un modello interpretativo dei processi di attuazione formulato sulla base della analisi di diversi programmi pubblici. Il modello, basato sulla distinzione tra sistema tecnico e sistema sociale di azione, intende offrire a ricercatori, amministratori e dirigenti pubblici indicazioni su come condurre l'analisi e la valutazione dei processi di attuazione, ma anche su come migliorare la progettazione e la gestione degli interventi per aumentarne le possibilità di successo.</p> <p>Edizione 2018</p>
<p><b>Autore</b></p> <p>Svolge attività di ricerca e formazione per la pubblica amministrazione sui temi dell'analisi, progettazione e valutazione organizzativa e dei modelli di governance, nonché di analisi e valutazione di programmi e politiche pubbliche. È autore di saggi e testi sui sistemi di competenze, sulla riforma amministrativa e sull'innovazione della pubblica amministrazione. È stato amministratore in un ente locale.</p>	

### **Recensione a cura di Lauro Mattalucci**

È con grande piacere che ho risposto alla richiesta da parte di Elena Sarati di recensire l'ultimo saggio, appena uscito, di Augusto Vino (2018), sia per la lunga amicizia che mi lega all'autore, sia per l'interesse che riveste il tema trattato, specie nell'attuale contesto socio-politico. D'altra parte i lettori di *Dialoghi*, sul tema dell'attuazione delle politiche pubbliche, hanno già avuto modo di conoscere significative "anticipazioni" delle riflessioni che l'autore ci

presenta in questo testo, visto che Vino è sin qui stato uno dei più assidui collaboratori della rivista<sup>1</sup>.

Una sintetica definizione di cosa sia una politica pubblica (in inglese *policy*) può qualificarla come insieme di azioni messe in atto per fronteggiare un problema di interesse collettivo mobilitando risorse (pubbliche e/o private) e definendo piani e programmi per avviarle e possibilmente raggiungere una soluzione.

Per attuare una politica pubblica – come ci ricorda l'autore (p. 39) – è richiesta la possibilità di valersi di quattro categorie di risorse:

- risorse finanziarie e strumentali
- risorse normative
- risorse di conoscenza
- risorse di consenso.

Abitualmente l'attenzione del legislatore si concentra quasi unicamente sulle risorse normative e finanziarie, tralasciando di considerare le risorse di conoscenza e di consenso la cui rilevanza emerge compiutamente non nella fase di impostazione della politica, ma solo in fase attuazione. Di qui quella che A. O. Hirshman chiamava "delusione per la capacità della politica di offrire beni collettivi adeguati". Le riflessioni di Vino (richiamando anche alcuni dei tanti esempi negativi che si possono leggere sui quotidiani) partono proprio da quello che egli chiama il *deficit di implementazione*, ossia dall'insufficiente attenzione alla fase di attuazione della politica, e quindi dall'inadeguato apprendimento che deriva dalla prassi, e dunque dalla difficoltà di capire come una policy dovrebbe essere impostata.

Nel cap. 1 l'autore mostra di padroneggiare a fondo la ormai molto vasta letteratura sulla attuazione delle politiche pubbliche e ci offre una panoramica delle "figure dell'attuazione" che si possono ricavare da tale letteratura:

- a) l'attuazione come esecuzione di un programma, vista come analisi razionale di quanto è necessario fare perché esso vada a buon fine (e dove sostanzialmente si nutre dalle scienze manageriali la strumentazione metodologica del Project Management);
- b) l'attuazione come contratto, vista come capacità di coordinamento e di intesa tra "progettista-decisore" e "attuatore", stanti anche le asimmetrie informative presenti;
- c) l'attuazione come "indagine pratica", che rifiuta l'idea di attuazione come realizzazione tecnica di un programma predefinito, ma sottolinea l'impatto sul sistema sociale, specie in termini di potenziale produzione di risorse di conoscenza e di consenso;
- d) l'attuazione come prosecuzione della politica che, oltre a condividere con la figura precedente l'idea che "la prova del budino sta nel mangiarlo", mette al centro dell'attenzione la dimensione del cambiamento come "gioco politico" tra i vari stakeholder, e la necessaria capacità di gestione del *policy network* che viene attivato nel ciclo di vita di una politica pubblica.

Rimanendo sul terreno delle figure dell'attuazione, l'autore ci offre un'altra figura che in qualche modo tiene conto delle quattro figure precedenti, ma opera una sintesi concettuale produttiva di nuovi strumenti analitici, che mi paiono preziosi sia che si voglia, come studiosi, sottoporre ad analisi l'attuazione di una politica pubblica, sia per coloro che, a vario titolo, sono attori della attuazione di una policy.

Il modello proposto prende le mosse dall'approccio socio-tecnico che gli studiosi di sociologia delle organizzazioni conoscono molto bene. Una politica pubblica è vista infatti

---

<sup>1</sup> Si vedano gli articoli pubblicati in Dialoghi citati nei riferimenti bibliografici.

come risultante dell'interazione tra un sistema tecnico dato dai vari dispositivi (norme, procedure, risorse economiche, tecnologie, ecc.) individuati per realizzare determinati obiettivi ed un sistema sociale formato dagli attori che, in un dato contesto, sono a vario titolo coinvolti. Vale la pena chiarire questo punto con le parole stesse dell'autore.

«La definizione di una politica o di un programma richiede la definizione di un dispositivo - il sistema tecnico dell'intervento - progettato per realizzare gli effetti desiderati di risoluzione o riduzione del problema posto al centro della policy. Il dispositivo, calato in un determinato contesto sociale, con sue proprie caratteristiche, attiva un sistema sociale di azione e regolazione, responsabile della realizzazione dell'intervento.

Le caratteristiche del sistema tecnico orienteranno la costruzione del sistema sociale, ad esempio individuando categorie di beneficiari e caratteristiche degli attuatori, mettendo a disposizione parte delle risorse necessarie, definendo le regole di azione e di interazione tra i diversi attori.

Il sistema sociale attivato sviluppa sue proprie dinamiche, mette a punto definizioni dei problemi e delle modalità di intervento, che solo in parte coincidono con quelle definite a livello del sistema tecnico; consolida modalità di interazione che possono essere orientate alla collaborazione ovvero alla competizione o al conflitto; strutturandosi, su livelli crescenti di qualità, produce, nei casi virtuosi, risorse aggiuntive - di consenso, economiche, normative, di conoscenza - indispensabili alla realizzazione dell'intervento.

Al tempo stesso, il sistema sociale che prende forma - e si modifica esso stesso nel tempo - retroagisce sul dispositivo, sul sistema tecnico, modificandolo in maniera più o meno profonda. È in sostanza in questo movimento di codeterminazione reciproca tra sistema tecnico e sistema sociale che il processo di attuazione assume le forme specifiche che presenta in ogni contesto - anche con differenze significative tra diversi contesti locali, tanto più ampie quanto più pesa la dimensione locale, territoriale, dell'intervento - e realizza risultati più o meno coerenti con quelli previsti nella fase di formulazione dell'intervento» (p. 87).

Le varie modalità attraverso le quali sistema tecnico e sistema sociale interagiscono nel percorso di attuazione di una policy sono esplorate nel cap. 2 attraverso una serie di "casi reali" (riguardanti politiche attive del lavoro e progetti di rigenerazione urbana)<sup>2</sup> che l'autore ha avuto modo di analizzare nel corso della sua attività professionale. La complessità che possono assumere nel loro sviluppo le interazioni tra sistema tecnico e sistema sociale fanno sì che:

«...non sia possibile individuare in anticipo quali saranno le caratteristiche del singolo concreto processo di attuazione, e neanche ipotizzare quali siano le questioni più significative poste da ogni caso» (p. 45).

È questo un ineludibile dato di complessità dal quale bisogna partire.

Sulla base delle connotazioni generali del modello indicato l'autore - rivolgendosi a studiosi che si propongono di ricostruire e di spiegare il concreto processo di attuazione di una policy e valutare i risultati (soddisfacenti o meno) che si sono raggiunti - passa ad illustrare in termini analitici una serie di questioni di metodo e di piste di indagine (cap. 3, 4 e 5). Da ultimo - rivolgendosi a soggetti coinvolti a vario titolo nella attuazione di una policy, siano essi politici, funzionari pubblici, espressioni del contesto economico e della società

---

<sup>2</sup> Si dimostra in questo modo di procedere quanto fertile sia, per un *professional*, la riflessione sui progetti svolti e come essa possa essere foriera (per citare un altro testo di Vino) di "sapere pratico" (Vino 2002).

civile – l'autore deriva dal modello una serie di indicazioni su come progettare e governare l'attuazione di una policy<sup>3</sup>.

È in questa sede impossibile, ovviamente, sintetizzare queste parti del libro che, per quanto esposte in modo chiaro e didattico (con l'ausilio di numerose tabelle e schemi grafici), vanno lette per così dire con carta e matita.

Mi interessa piuttosto sottolineare la fertilità della “contaminazione” che Augusto Vano opera tra l'area tematica della *policy analysis* e quella degli studi organizzativi, mettendo a frutto la sua lunga frequentazione dell'una e dell'altra area. Ho già detto come il modello che viene proposto per l'analisi del processo di attuazione, e che costituisce il filo rosso dell'intero testo, utilizzi suggestioni derivanti dal c.d. approccio dei sistemi socio-tecnici; ma basta scorgere la bibliografia di fine testo per vedere quanti e quanto qualificati siano gli autori citati che appartengono all'area degli studi organizzativi (ricordo solo K. Weick per le tematiche della costruzione di senso e dello storytelling; H. Mintzberg sulla progettazione del sistema di governo di una organizzazione; E. Schein sulla cultura di una organizzazione; J. Orr, ma anche E. Wenger ed altri sui contesti sociali dell'apprendimento). D'altro canto vanno menzionati i contributi degli studiosi di politiche pubbliche dei cui lavori possono beneficiare gli studiosi di organizzazione: cito in particolare E. Bardach che, parlando di implementazione delle politiche pubbliche, offre una serie preziosa di suggestioni per chi si occupa di cambiamento organizzativo<sup>4</sup>; ma penso anche ai contributi che dalle analisi sul *network management* possono derivare per lo studio delle organizzazioni a legame debole. Trovo che in questa *cross fertilization* tra i due campi disciplinari, poco praticata in Italia, stia – sul piano del metodo – uno degli aspetti di maggior interesse del testo di Vano.

Voglio qui aggiungere anche una considerazione un po' più generale. Il lettore, specie quando affronti il cap. 6 e 7 (progettare e governare l'attuazione) non può fare a meno di riflettere sulla distanza tra le prassi suggerite nel testo e la realtà (non da oggi) della politica nel nostro paese. Leggiamo ad es. nel cap.6:

« [...] la progettazione del sistema tecnico non può che essere guidata dalla necessità di favorire, attraverso le regole che si definiscono, l'attivarsi di meccanismi per così dire "virtuosi", rendendo meno probabile l'attivarsi di meccanismi penalizzanti» (p. 114)

Come ho detto, non si può qui non rilevare la distanza rispetto alle prassi reali dove la progettazione è spesso e volentieri del tutto superficiale, imbevuta di slogan e retoriche che sfidano disinvoltamente la logica (e spesso anche l'aritmetica); questo avviene persino nella definizione del quadro normativo che, anziché momento di produzione di una risorsa per l'attuazione, diventa subito un fattore ostativo, stante la difficoltà di sua interpretazione ed applicazione<sup>5</sup>. Dico questo pur sapendo bene che non si può generalizzare e che esistono anche, progettate e sostenute dalla politica, interessanti pratiche di progettazione partecipata dai cittadini, ma la mia sensazione è di un gap che si sta ampliando.

L'autore resiste alla tentazione, per così dire, di entrare nell'arena della denuncia politica. Sarebbe un'operazione sin troppo facile, che egli giudica – se ben capisco – non coerente con il rigore analitico e con lo spirito propositivo che anima il libro. Il tema dell'insufficiente o errato ruolo della politica è solo sfiorato in sede di conclusioni:

---

<sup>3</sup> Si legge qui tra le righe, anche senza bisogno di autocitazioni, l'esperienza condotta da Vano come assessore in un ente locale.

<sup>4</sup> A. Vano si riferisce a Bardach (1974) per illustrare una delle “figure dell'attuazione”, quella cioè dell'attuazione come prosecuzione della politica traducendo, nel cap. 1, alcuni passi significativi (quelli sulle mosse che connotano i c.d. “giochi di contro-implementazione”) del testo di Bardach (inspiegabilmente mai tradotto in italiano): *The Implementation Game* (1978).

Nei vari numeri di *Dialoghi* troviamo numerosi esempi di utilizzo in campo organizzativo dell'apparato concettuale di Bardach; cito ad. es. Sarati (2010).

<sup>5</sup> È superfluo ricordare, a questo riguardo, quanto poco siano attivati processi di Analisi dell'Impatto Regolamentare (AIR).

«La politica [...] sembra oscillare continuamente tra i due poli dell'*onnipotenza* e dell'*impotenza*: da un lato l'ambizione e talvolta la rivendicazione di poter decidere e agire superando i vincoli posti dalla amministrazione, forzando le situazioni; dall'altro la denuncia della impossibilità ad agire, a risolvere i problemi per le pastoie imposte dalla amministrazione. Come costruire un rapporto proficuo tra politica e amministrazione, che provi a uscire da questa continua e inutile oscillazione?

L'errore della politica, che la conduce nel vicolo cieco onnipotenza/impotenza, è di interpretarsi come comando, come attitudine a dare ordini alla amministrazione. È la politica prigioniera di una rappresentazione dell'amministrazione come semplice esecutore, nell'illusione che esista un potere gerarchico da far valere nei suoi confronti.

Non è questo il ruolo della politica; la politica deve svolgere nei confronti della amministrazione un ruolo - anche in questo caso mi pare il termine più appropriato - abilitante. Non è la politica che eroga servizi, che attua progetti, che programma attività: è l'amministrazione che svolge queste funzioni; sta alla politica creare le condizioni perché la amministrazione possa svolgere al meglio le funzioni che le sono proprie». (p. 150)

Sagge parole. Tuttavia non si può ignorare come il clima culturale che si respira nel nostro paese rappresenti un serio fattore ostativo affinché si compia il mutamento auspicato dall'autore. Un fattore che oltretutto viene alimentato dai media che concorrono a creare per la politica il vicolo cieco onnipotenza/impotenza. È noto come il processo di *news making* da parte dei giornali si concentri in ampia misura sulla "politica" e non sulle "politiche": fa più notizia la dichiarazione stentorea e polemica del politico di turno (ad es. quando dichiara: «Il programma del governo precedente è stato un clamoroso fallimento; noi, per la prima volta, faremo cose completamente diverse») rispetto ai risultati che emergono (o meglio, potrebbero emergere) da indagini di *policy evaluation* che forniscano informazioni sul modo con cui un determinato progetto è stato condotto ed i risultati che si sono eventualmente raggiunti. Dico questo solo per cercare di spiegare a me stesso perché sia così ampio e persistente, nel nostro paese, il deficit di attenzione ai problemi di implementazione delle politiche. La comunicazione pubblica condiziona il contesto in cui avvengono i percorsi di consolidamento o meno del sistema sociale che si costituisce attorno ad una policy e condiziona le dinamiche che si svolgono al suo interno. Condiziona altresì la possibilità di conoscere e di prendere spunto dalle buone prassi.

Sul ruolo dei giornali rispetto all'attenzione che i cittadini rivolgono al "teatrino della politica" piuttosto che sull'impostazione e attuazione delle politiche pubbliche, esiste un bel libro uscito un paio di anni fa e curato da Luigi Bobbio e Franca Roncarolo (2016). S'intitola *I media e le politiche. Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini*. Augusto Vano lo conosce bene visto che ha collaborato alla definizione del piano di ricerca su un campione di giornali italiani e di altre nazioni e vista la sua lunga collaborazione scientifica con Luigi Bobbio (prima della sua prematura scomparsa)<sup>6</sup>. Il libro in questione si chiude con un sintetico ma sostanzioso paragrafo in cui gli autori offrono puntuali indicazioni ad uso dei media su come occorrerebbe fare per "comunicare sul serio le politiche pubbliche". Non ho memoria di alcun giornale o di alcuna trasmissione televisiva che abbia aperto una riflessione su questo tema.

In un siffatto contesto c'è un rischio concreto che il tema della narrazione delle politiche (a cui Vano dedica interessanti considerazioni nel § 3.4), finisca per disperdersi nel rumore di fondo della "politica politicante", ed oggi anche negli schiamazzi provenienti dai social media.

---

<sup>6</sup> In primis la collaborazione al Master universitario in Analisi delle Politiche Pubbliche, presso il COREP di Torino.

Dunque, si parla troppo poco di politiche pubbliche a livello territoriale e degli sforzi di ampliamento della democrazia deliberativa che la loro attuazione comporta. Come cittadino, mi auguro sinceramente che il testo di Vino, nelle presentazioni che sperabilmente si svolgeranno nei mesi a venire, rappresenti una occasione per una riflessione seria sul deficit di attenzione che viene data nel nostro paese ai problemi di implementazione delle politiche pubbliche.

## **Riferimenti bibliografici**

Bardach E. (1974), *The Implementation Game*, Cambridge, Mit Press.

Bobbio L., Roncarolo F., *I media e le politiche. Come i giornali raccontano le scelte pubbliche che riguardano la vita dei cittadini*, Bologna, Il Mulino.

Sarati E. (2010), *Cultura, Identità e Cambiamento. Una chiave di lettura per l'analisi delle organizzazioni e per l'azione del Consulente-Formatore*, *Dialoghi* I, n.1.

Vino A (2002)., *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Milano, Guerini e associati.

Vino A. (2012), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, ed. by Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan, *Dialoghi*, III, n.1.

Vino A (2013,) *Cambiamento e innovazione sociale. Appunti intorno alla attualità del paradigma socio-tecnico*, *Dialoghi*, IV, n.2.

Vino A. (2015) *Amministrare con semplicità. L'esperienza USA nella semplificazione della pubblica amministrazione*, *Dialoghi*, VI, n.1.

Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Roma, Carocci editore.